

2021年9月8日(水)

川崎市大都市税財政制度調査特別委員会

於：川崎市役所第二庁舎602・603会議室

大都市における税財政制度の 諸問題について

中央大学総合政策学部教授

川崎 一 泰

地方財政は国の財政理論は当てはまらない

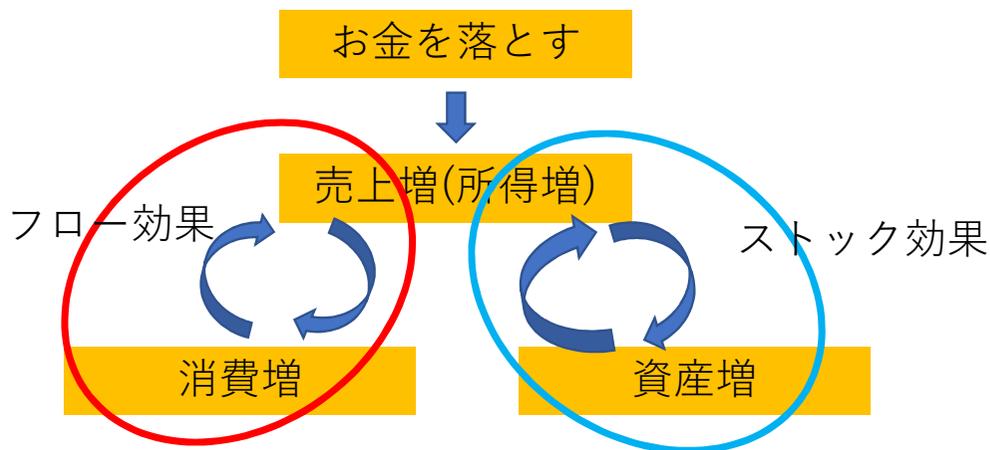
- 「財政赤字でも問題はない」
 - 貨幣供給を増やせ(お札を刷れ)ば、財政赤字は吸収できる？(MMT)
⇒国は貨幣供給できる(簡単ではない)が、地方は無理
 - 起債制限もあるし、財政再生団体など、国とは異なる理論となる
- 「お金持ちから取って、困っている人に配れ」
 - ⇒お金持ちの課税強化
 - 「移動」が容易であること
 - そもそも地方税の構造がそのようになっていない
- 「移動」は重要な要素
 - 他よりも高い税負担(低いサービス)なら、引越す
 - 他よりも安い税負担(高いサービス)なら、残る
 - お金持ちほど移動は容易になる
 - モナコやシンガポールなど国外も含む
 - 中間層でも自治体を選ぶ(足による投票)
 - 高い税を払ってでも、「住みたい街」でなければ簡単に出て行ってしまふ
- 現実的には収支バランスがとれた形でなければ持続できない。
 - 手段はシンプルで、収入を増やすか支出を減らすかのどちらかである

収支改善に向けて

- コスト削減一辺倒では難しい
 - 電気、空調、PC等の生産性に影響を及ぼすようなところは削らない
 - 人件費についてもモチベーション(やる気)にかかわるので慎重に
- 事業の見直しは？
 - コアな事業(基準財政需要の項目になるような事業(教育、消防など))
 - 変動対応の事業
 - 1~2年遅らせるもの
 - 標準を越えるサービスを元に戻す
- 損失回避(損失の悲しみは利益の喜びよりも大きい)
 - ばい菌をアピールする広告
 - 返金保証
 - 「生存率90%」 or 「死亡率10%」
⇒一度行ったサービスを低下させることは大変
- 収入を増やすことに力点を置くべき
 - 標準以上のサービスは受益者負担も視野に入れて考える

地域経済学で考える

- 「地域にお金を落とす」
 - 地元で消費をしてくれる
売上増→所得増→消費増→所得増…
(お金の循環による効果(フロー効果))
 - 地産地消で地元で循環(ただ、地域経済での循環はせいぜい1~2巡)



- 増えた所得を再投資する
資本蓄積→所得増→資本蓄積…
(蓄積から所得を生み出す効果(ストック効果))
- 価値を生み出すストック(資産)形成が地域経済にとっては重要
- ストック
 - 有形資産(不動産、証券、現金(貯蓄)など)
 - 無形資産(のれん、特許・デザインなどの知的財産、ブランド、技能、ソフトなど)
- 大地主が地代で生活できるように、資産は所得を生み出す
- いちごや牛肉などの農産品もブランド化して、海外で高値で取引されている
- 地域の魅力というものも蓄積されたストック(街並み、住環境など)によるところが大きい

全部を公共部門が引き受けるのは無理

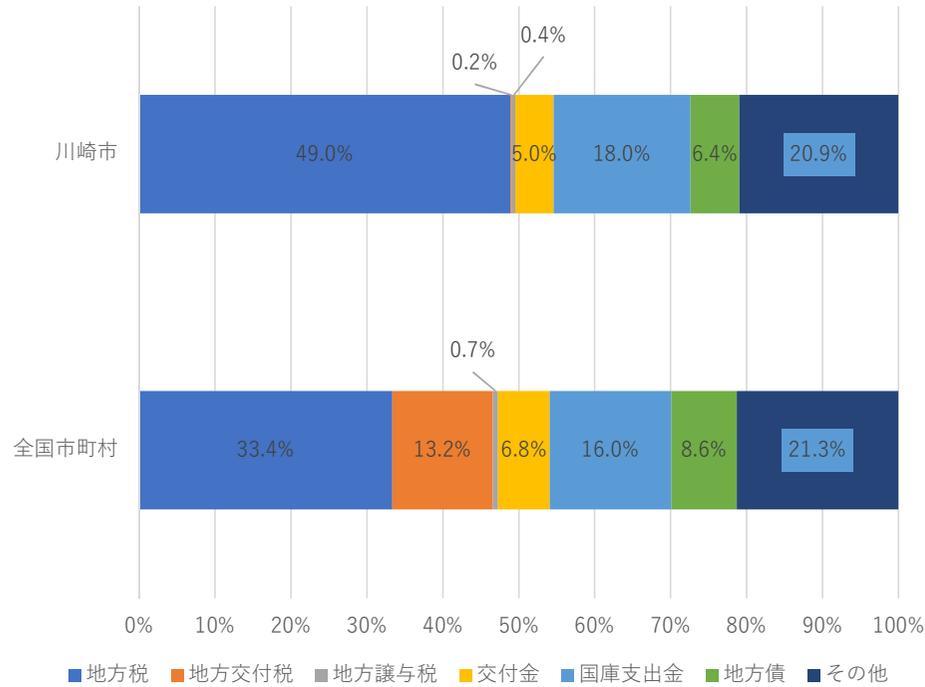
- 「公共投資をせよ」とか「再分配せよ」という話ではない。
- 財政事情、コスト削減の余地などから考え、公共部門の丸抱えは限界に達している
- 民間や団体とともに課題解決の方策を探る
- 「サービス提供者」から「プラットフォームビルダー」へ
 - 地域課題解決のために、当事者で仕事、リスク、責任を分担
 - ロードサイド開発も個々の事業者がそれぞれで投資するのと、景観やイベントなど(これが当事者意識)を共有して投資するのではイメージが全く異なる。
 - その価値観を共有する場がプラットフォームである。

なぜコストカットだけではダメか？

- タダほど高いものはない
 - やるべき仕事はたくさんあるがお金がない行政⇒「協働」
 - ただで働いてくれるボランティア、若者、女性？
 - 安価で働いてくれるNPO
- サービスはタダか？
 - 結果、なり手がいなくなる
 - 町内会などは加入者が減る
 - 悪循環に陥る(持続できない)
- コストカットをどのように実現するかが重要
 - ○イノベーションによる生産性の向上(効率化)
 - ×単純な人件費のカット
- 単純な人件費のカットは
 - 定数の抑制⇒一人がこなす仕事が増える⇒結果、政策立案に集中できない
 - 非正規化⇒不安定化し、地元で消費してくれない⇒モノが売れない
 - 賃金カット⇒消費低迷
- 一時的な財政効果はあるが、長期的にはマイナス

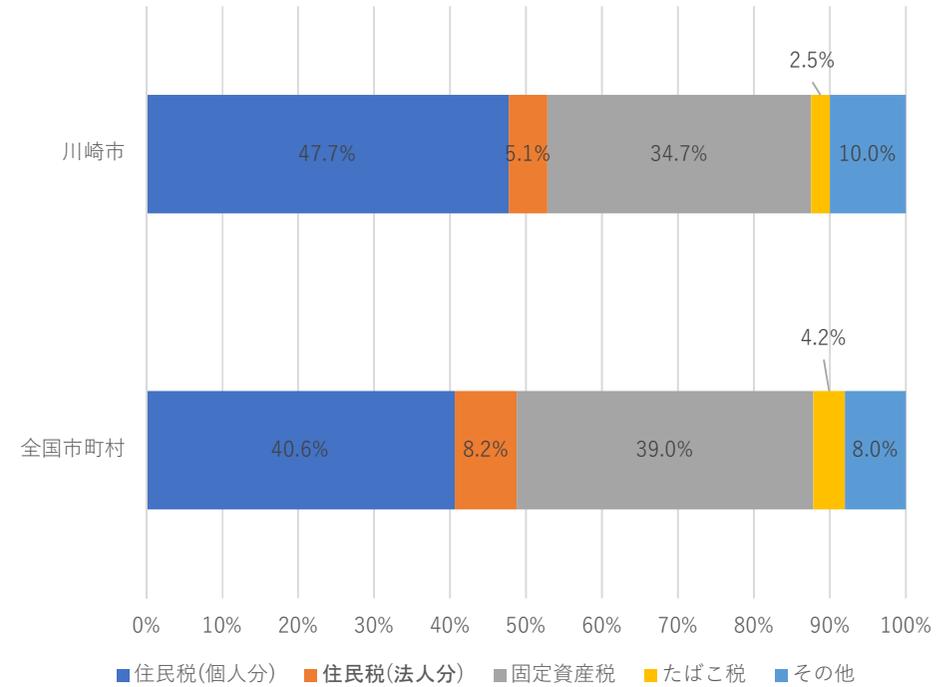
歳入構造の比較

歳入構造の比較(R1年度決算)



資料)地方財政統計年報(総務省)、川崎市決算資料より筆者作成

地方税の内訳(R1年度決算)

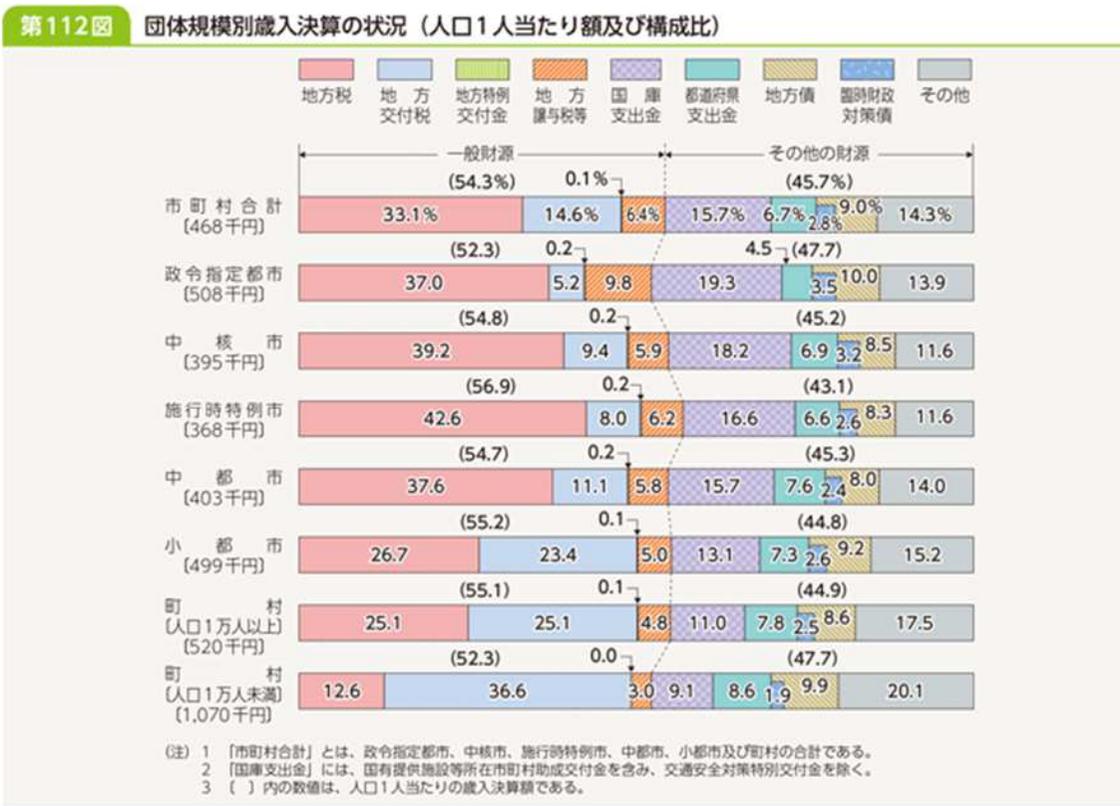


資料)市町村決算状況調(総務省)、川崎市決算資料より筆者作成

- 一般財源のウェイトは変わらない
- 法人関連の税収はそれほど大きくない
- 個人住民税と固定資産税が主力財源

地方交付税の意義

- 財源保障機能
 - どの地方においても最低限必要な行政サービスの水準を確保するための財源を保障(ナショナル・ミニマム)
- 財政調整機能
 - 地域間の経済格差があるので、再分配する機能



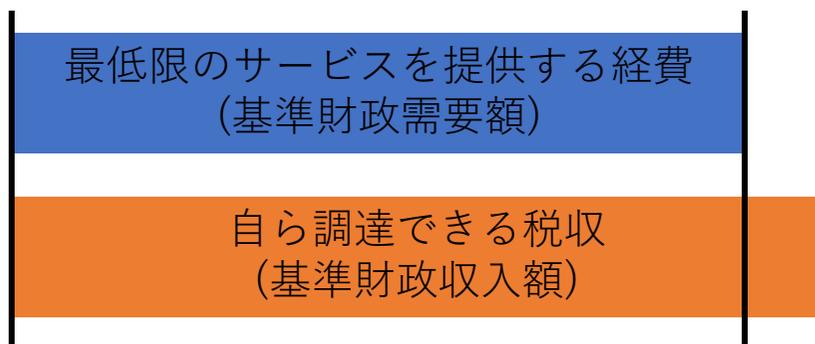
資料) 「地方財政白書(平成31年度版)」(総務省)より作成

(普通)地方交付税の配分

交付団体

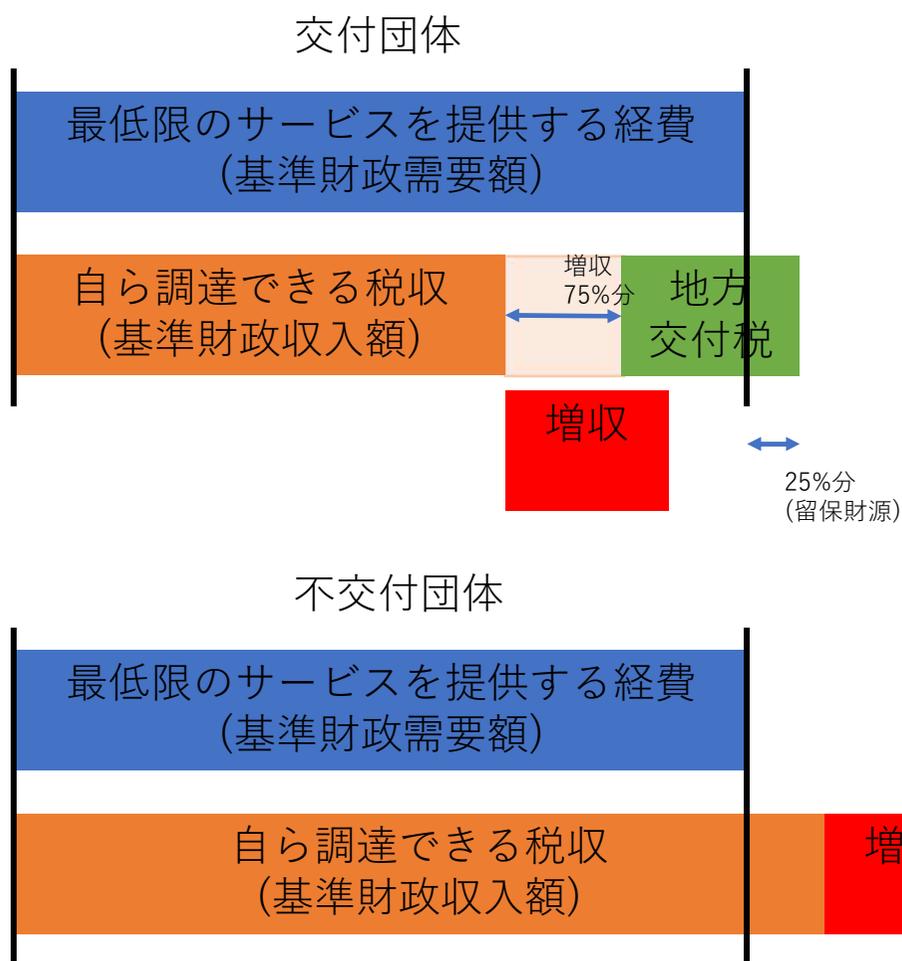


不交付団体



- 国が考える最低限の公共サービスを提供するための経費(基準財政需要額)と自ら調達できる税金(基準財政収入額)の差を交付
 - 基準財政需要額 = 単位費用 × 測定単位 (多くが人口関連) × 補正係数(密度、寒冷地など)
 - 基準財政収入額 = 標準的税金見込み額 × 0.75 (25%が留保財源)
- 基準財政需要額を上回る基準財政収入があれば、地方交付税は交付されない(不交付団体)。

留保財源と交付税措置



- 交付団体が増(減)収の場合
 - 基準財政収入額 = 標準的税金見込み額 $\times 0.75$ (25%が留保財源)
 - 増(減)収分の75%が基準財政収入に算入されるので、増(減)収分の25%が歳入の増加(減少)につながる
- 不交付団体が増(減)収の場合
 - 増(減)収分の100%が歳入の増加(減少)につながる
- 交付税措置
 - 国が政策的に実施する事業の地方負担分を交付税で戻すような仕組み
 - 起債分(市債で資金調達)を基準財政需要額に算入
 - 減収分を基準財政収入額から控除などの方法で地方に戻す \Rightarrow 実質的に地方負担の75%が交付税として戻る(25%は負担)
 - この仕組みは交付団体にしか実質的な意味はなく、不交付団体の場合は国の政策なのに自分たちの意思とは関係なく全額負担が強いられる。

住民税(個人分)

- 住民税(個人)
 - **均等割** 3500円(市分)
(県：1500円、神奈川県は水源環境保全再生のため300円上乘せ)
 - **超過課税**
 - 議会が条例で決めるもの
 - 地方交付税の基準財政収入にはカウントされない
⇒つまり、交付税には影響しない
 - **所得割**(8%)
(県2% 神奈川県は0.025%超過課税)
- 住民税は個人が主力
- 均等割
 - クラブの会費のような意味合いを持ち、市のサービスに対する対価として均等に負担するという意味合い
 - ただし、非課税世帯は負担がない
- 所得割
 - 比例税となっていて、国のように累進構造ではない
⇒再分配型ではない
- 住民税は国税と違い、高所得者から徴収するというような仕組みは入れにくい。

住民税(法人分)

- 住民税(法人)
 - 均等割：外形標準
資本金規模、従業員規模で変動
5～300万円
 - 法人税割
法人税額×6～12.1%
- 均等割は赤字法人でも課税
- 法人税割の方は法人税が0(赤字法人など)なら非課税
- 住民税の法人分は相対的には小さい
- 法人も個人同様市のサービスを受ける部分もあるので会費としての均等割が求められる。
- 個人も法人も市町村税で高い税率を設定すると退出(exit)する可能性が高い。

ふるさと納税

市町村税控除額の多い20団体

(単位: 百万円、人)

団体名	市町村民税控除額	控除適用者数
神奈川県 横浜市	14,466	200,843
愛知県 名古屋市	8,592	110,916
大阪府 大阪市	7,146	113,402
神奈川県 川崎市	6,371	95,471
東京都 世田谷区	4,931	66,753
兵庫県 神戸市	4,326	66,295
埼玉県 さいたま市	4,110	60,719
京都府 京都市	4,051	59,581
福岡県 福岡市	4,009	59,716
北海道 札幌市	3,909	64,123
千葉県 千葉市	3,488	38,629
東京都 港区	3,324	28,447
東京都 渋谷区	2,653	23,875
東京都 江東区	2,575	43,523
東京都 大田区	2,572	46,513
東京都 杉並区	2,485	40,782
広島県 広島市	2,480	39,020
東京都 品川区	2,443	38,742
東京都 練馬区	2,296	43,356
東京都 目黒区	2,172	27,097

出所)総務省「ふるさと納税に関する現況調査結果」(令和2年度分)

- 納税者にとっては絶対的に得
 - 特に、高所得層は
 - 2000円の重みも軽い
 - 支払った税の30%相当の商品(返礼品)がもらえる
 - 支払い方法、サイトによってポイント還元
- 市にとっては63億円の流出
 - 減収分は基準財政収入を減らすので、交付税で75%は措置される
 - 交付団体なら48億円は交付税で戻る
 - 不交付団体は全額減額

国の政策で実施する事業の財源措置

- 国の政策で減収となる財源は交付税措置ではなく、交付金などで全額戻すべき
 - 市の重要財源から控除されると市の事業への影響が大きすぎる
 - ふるさと納税の返礼品競争に本格参入するなら、半分は経費で支出される
- ふるさと納税に限らず、国の政策で地方の財源に影響は最小限にせよ
- 地方分権化の中、財源保障のない国の政策に対しては主張すべき。

(単位:百万円)

区 分	金 額	受入額に占める割合	昨年度結果
返礼品の調達に係る費用	137,455	28.2%	35.4%
返礼品の送付に係る費用	37,677	7.7%	7.7%
広報に係る費用	3,442	0.7%	1.0%
決済等に係る費用	9,514	2.0%	2.2%
事務に係る費用等	39,390	8.1%	8.8%
合計	227,479	46.7%	55.0%

出所)総務省「ふるさと納税に関する現況調査結果」(令和2年度分)

固定資産税

- 固定資産税
 - $1.4\% \times \text{評価価格(土地・建物・償却資産)}$
- 都市計画税
 - $0.3\% \times \text{評価価格(土地・建物)}$
- 日本の土地価格
 - 「一物四価」「一物五価」と呼ばれている。
- 様々な特例措置
 - 小規模宅地特例
 - 農地特例
 - 負担率調整措置

一物五価と言われる土地価格

	実勢価格	公示地価	基準値標準価格	固定資産税評価額	相続税路線価
内容	市場取引で成立した価格	一般土地取引価格の指標。不動産鑑定士が基準に基づいて評価	公示地価の補完(中山間地や離島の方はこちらの方が手厚い)	固定資産税、都市計画税、不動産取得税など地方税課税基礎となる価格	相続税や贈与税(国税)を課税する際の基礎となる価格
基準日	随時	毎年1月1日	毎年7月1日	1月1日(3年ごとに評価替え)	毎年1月1日
決定機関	-	国土交通省	都道府県	市町村	国税庁
公示地価との評価の目安	110%~120%	100%	100%	70%	80%

資料)筆者作成

固定資産税の小規模宅地特例

区分		土地利用状況と面積区分		固定資産税	都市計画税
住宅用地	小規模住宅用地	住宅やアパート等の敷地	200㎡以下の部分	価格×1/6	価格×1/3
	一般住宅用地		200㎡を超える部分	価格×1/3	価格×2/3
非住宅用地		店舗、工場等の住宅以外の敷地や空地		価格 = 本則課税標準額	

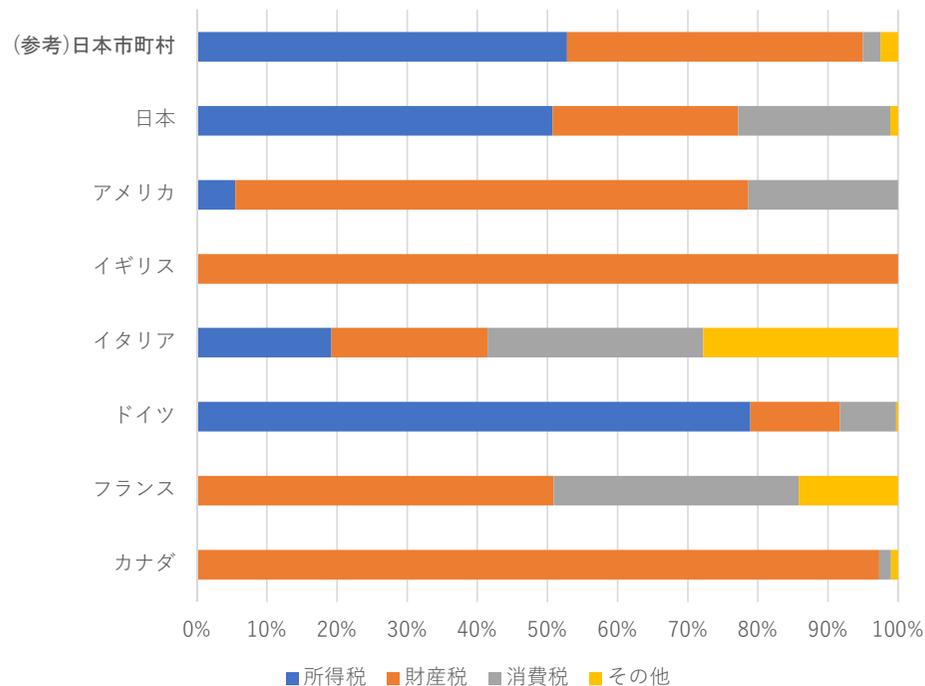
• 併用住宅の場合

	家屋の構造	居住部分の割合	住宅用地の率
ア	地上5階以上の耐火建築物である併用住宅	1/4以上1/2未満	0.5
		1/2以上3/4未満	0.75
		3/4以上	1.0
イ	ア以外の併用住宅	1/4以上1/2未満	0.5
		1/2以上	1.0

資料)筆者作成

財産税と地方政府

地方政府の税収構造(G7,2018年)



資料) "Revenue Statistics 2020" (OECD)、 「市町村決算状況調」 (総務省) より
筆者作成

- 地方政府の財源として財産税(主に日本の固定資産税に相当)のウェイトが高い
 - 土地は移動しない(不動産)
⇒所有者は逃げられるが、資産は逃げない
 - 地方公共サービスの便益が最終的には地価に帰着する。
 - 住みたい街になると課税ベースである地価が上昇し、税収が増える(受益者負担)
- 税を払っても 住みたい街をつくる には

BID(Business Improvement District)sの概要

- 商業地区の発展のための施策を行うための資金を(強制徴収の)会費でまかなうもの。
 - 地域美化：ごみ収集、清掃
 - 治安維持：防犯カメラ
- 会費は(財産)税に1~2%上乗せし徴収
- BIDsへは利益の及ぶ範囲において加入義務あり。



資料) 筆者撮影

具体的な施策

- ‘Clean and Safe’
 - 1970年代アメリカで誕生したBIDの基本コンセプト。ロンドンでも基本サービスとしてこの2つがなされている。
 - 清掃、防犯カメラの設置など
- 追加的サービスは地区によって様々
 - アメリカなどでは、コミュニティバスの運行やイベント実施などの地域振興事業などを行っているところも存在する。
 - マーケティング事業：農産物市、フリーマーケットなど
 - 商業的なニーズのあること(駐車場の整備、携帯電話のアンテナ設置など)
- 行政サービスは最小限で追加的な部分をみんなで負担するという仕組み



資料) 筆者撮影

大阪版BID



資料：Google Mapより作成

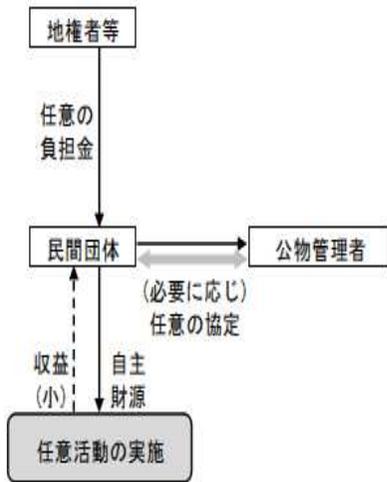


グランフロント大阪

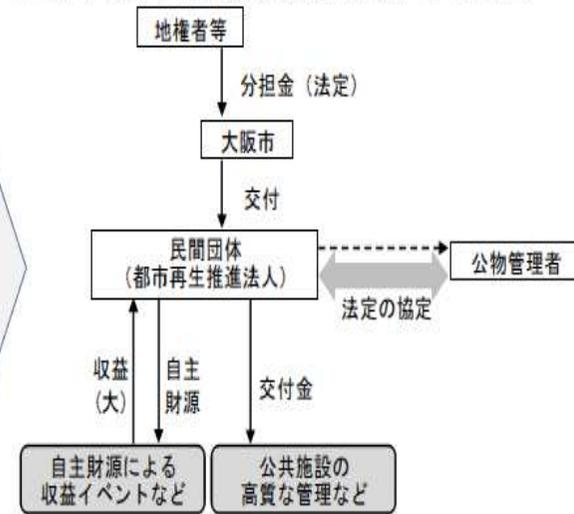
- 大阪梅田北地区の再開発地区で分担金制度を利用したまちづくりを実施

BIDによるエリアマネジメント

<従来の民間団体の活動イメージ>



<エリアマネジメント活動促進制度によるエリアマネジメント>



出所) 大阪市「大阪市エリアマネジメント活動促進制度活用ガイドライン」(2015年4月)より抜粋

- 条例で色々なことができる(現在は地域再生法改正で実施可能)。
- 民間のモチベーションを使いながら地域の魅力向上を図る
- 個別施設ではなく、面的にマネジメントすることが重要

うめきた先行開発地区における分担金対象事業

【巡回バス・イベント等】

A 自主財源で行う事業

・巡回バス等



・イベント等

ミュージックバスカー



ピアガーデン

3Dプロジェクションマッピング



大阪クラシック

(写真提供) グランフロント大阪TMO

(出典) 第2回検討会大阪市資料

【都市利便増進施設※の管理】

B 自主財源で行う事業

・オープンカフェ・広告の管理

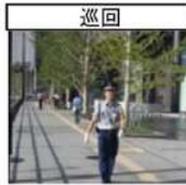


C 分担金で行う事業

・歩道空間の管理



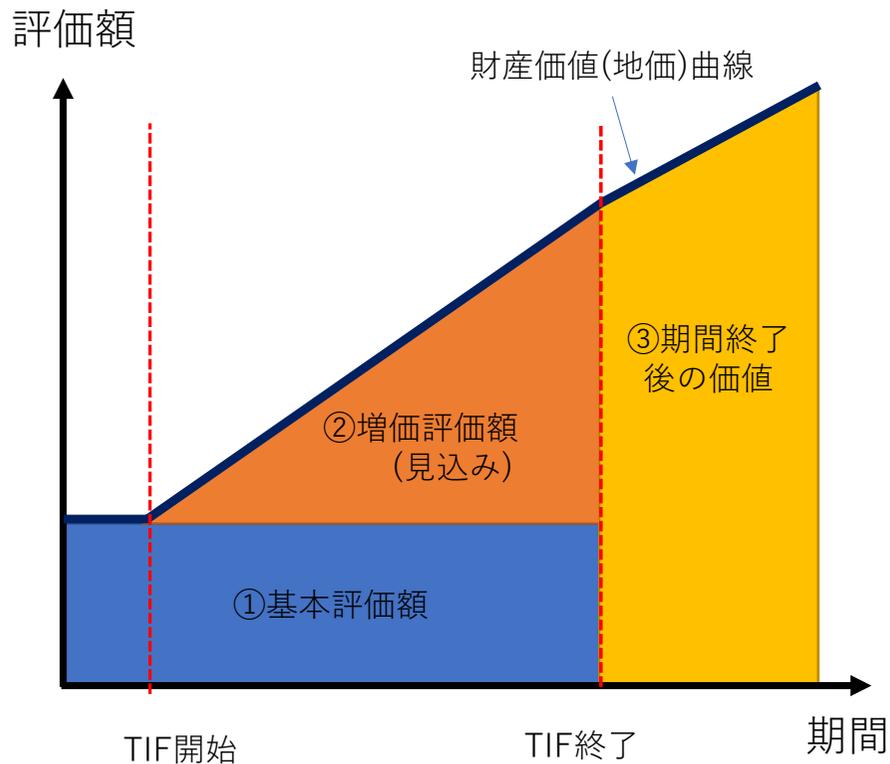
・放置自転車対策



※協定に位置付けられた都市利便増進施設にかかる道路占用料について免除

資料) 「日本版BIDを含むエリアマネジメントの推進方策検討会(中間とりまとめ)」内閣府(2016年6月)より抜粋

TIF(Tax Incremental Financing)



出所)筆者作成

- 将来の税収の**増加分**を担保とし、債券を発行する仕組み(主に財産税を活用)
 - ①もともとある土地の価値から生じる税収分(市の一般財源)
 - ②開発によって上昇した価値から生じる税収分(この部分を担保とする)
 - ③ファイナンス期間終了後はすべてが市の財源
- ②の部分以外では債券は返済されないプロジェクトファイナンスの一種
- アメリカでは再開発、宅地造成などに伴うインフラ整備費をこの仕組みを使うことが多い。



資料)筆者撮影

TIFの意義

- 財産税収の増分が担保となるので、いわゆる「開発利益」でインフラ整備するイメージになる
- 開発利益でファイナンスできる事業性が要求され、市場で評価される。
⇒ ソフトバジェット(過大な需要予測など緩い査定)問題を回避
- リスクは投資家がすべて負担する
 - このことは投資家が事業に対する採算性を評価することになる
 - 開発に伴うインフラ投資と需要変動リスクを分離
- プロジェクトの費用を自ら調達し、投資家の判断を仰ぐ。
- デベロッパーが債券を引き受け販売することで売り逃げを抑制できる

選ばれる街になるために

- プロジェクトファイナンスの手法
- 都市型レベニュー債の試験的導入
 - 特に再開発事業の投資的な部分はTIFとBIDを組み合わせ、地域で付加価値を高める努力を促す
 - 交付団体だと増収分の25%しか歳入が増えないので、不交付団体でないと成り立たない
→この部分は基準財政収入不算入を要望してもよい
- 地方債vs.レベニュー債
 - 地方債の方が低金利だけど、制限が多い
 - レベニュー債は市場に縛られ、金利は高くなるが、税込変動リスクは切り離せる